



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Slavomíra Nováka a soudkyň Mgr. Jany Jurečkové a Mgr. Andrey Veselé ve věci

žalobce

A. V. R.,
zastoupena advokátem Mgr. et Mgr. Vítem Bavorem,
sídlem v Praze 1, Novomlýnská 1238/3,

proti
žalovanému

Magistrát hlavního města Prahy
sídlem v Praze 1, Mariánské náměstí 1,

za účasti:

I. Ing. S. M.,
II. H. M.,
III. V. K.,
zastoupena advokátem Mgr. et Mgr. Vítem Bavorem,
sídlem
v Praze 1, Novomlýnská 3,

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného č. j. MHMP/890451/2015 ze dne 22. 5. 2015,

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I.
Základ sporu

- 1. Žalobkyně se domáhá přezkoumání v záhlaví označeného rozhodnutí, jímž bylo k jejímu odvolání částečně změněno stavební povolení, vydané odborem stavebním a infrastruktury Úřadu městské části Praha 5 (dále jen „stavební úřad“) dne 10. 11. 2014 pod č. j. MC05 61271/2014, jehož předmětem byla „Nástavba a přístavba řadového domu č.p. xx v k.ú. xx č.p. xx“ na pozemku parc. č. xx, xx v k. ú. xx. Změna spočívala v opravě zjevných nesprávností ve jménech stavebníků, S. a H. M.; ve zbytku bylo rozhodnutí potvrzeno.
- 2. Žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí neuznal žádnou z odvolacích námitek žalobkyně. Uvedl, že nemohl žádným způsobem přihlédnout k tomu, že je územní rozhodnutí k předmětné stavbě v současnosti napadeno správní žalobou, neboť je nadále pravomocné a pro něj závazné. Důvodnou neshledal ani námitku, že povolená změna stavby vyžaduje rovněž změnu účelu užívání stavby; ačkoli dojde ke změně rodinného domu na bytový dům, jeho účel bude nadále shodný, bude se totiž i nadále jednat o stavbu určenou pro bydlení. Námitkami týkajícími se architektonického vzhledu navrhované stavby a jejího vlivu na okolí se pak podrobněji nezabýval z toho důvodu, že mohly být uplatněny již v územním řízení.

II.

Obsah žaloby a vyjádření žalovaného

- 3. Žalobkyně v podané žalobě předně namítla, že napadené stavební povolení vůbec nemohlo být vydáno, neboť předcházející územní řízení nebylo pravomocně skončeno, jelikož územní rozhodnutí nebylo doručeno všem účastníkům řízení, konkrétně žalobkyni. S touto námitkou se správní orgány vypořádaly odkazem na právní úpravu účinnou v době zahájení územního řízení v roce 2011, avšak nevysvětlily, proč by se tato úprava měla vztahovat i na doručování písemností. Předpisy účinné od roku 2013 totiž dávají za pravdu žalobkyni, žalovaný navíc nepřihlédl k tomu, že bylo v té době vedeno soudní řízení, v němž mohlo být územní rozhodnutí zrušeno. Pochybení správních orgánů spatřovala žalobkyně rovněž v tom, že nepřizvaly jako účastníka územního ani stavebního řízení spolek Podbělohorská II, jenž byl založen za účelem ochrany urbanistických hodnot, životního prostředí a kvality bydlení v dané lokalitě, ač o tom byly informovány.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

4. Povolená stavba je dle názoru žalobkyně v rozporu s ust. čl. 4 odst. 1, 7 a 8 vyhlášky č. 26/1999 Sb. hl. m. Prahy, o obecných technických požadavcích na výstavbu v hl. m. Praze (dále jen „OTTP“), dle nichž zvyšování staveb je nepřípustné tam, kde by mohlo navrhovanými úpravami dojít k narušení původních architektonických hodnot daného místa nebo k narušení architektonické jednoty celku, což je právě tento případ. Pokud se žalovaný touto významnou vizuální změnou souvislé zástavby zabýval, tak jediné srovnáním předmětné stavby se stavbou provedenou bez stavebního povolení. Povolená stavba by ničila životní prostředí a snížila by hodnotu všech domů v okolí, jakož i celé lokality. Přistavěním třetího nadpodlaží dojde fakticky ke změně rodinného domu na bytový dům, jak je zřejmé z vymezení rodinného domu, obsaženého v normě ČSN 73 4301, dle níž může mít rodinný dům nejvýše dvě nadzemní a jedno podzemní podlaží a podkroví. Tato skutečnost je však od počátku územního řízení zamlčována, neboť taková změna by mohla být provedena jen změnou účelu užívání stavby na bytový dům dle § 126 a násl. zákona č. 183/2006 Sb., stavební zákon.
5. Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že napadené rozhodnutí bylo vydáno v souladu se zákonem, neboť územní rozhodnutí bylo řádně doručeno všem účastníkům včetně žalobkyně, v jejím případě veřejnou vyhláškou. Tento způsob doručování správní orgány zvolily na základě přechodných ustanovení zákona č. 350/2012 Sb., dle nichž se na správní řízení pravomocně neskončená před jeho účinností použijí dosavadní právní předpisy, a tedy i ustanovení o doručování. Ve zbytku žalovaný zopakoval svou argumentaci obsaženou v napadeném rozhodnutí a důvodnost veškerých žalobních námitek odmítl.
6. Městský soud v Praze o této žalobě původně rozhodl rozsudkem ze dne 20. 7. 2016, č. j. 8A 140/2015-59, kterým žalobu jako nedůvodnou ve všech bodech zamítl.
7. Na základě kasační stížnosti žalobkyně ve věci rozhodoval Nejvyšší správní soud, který rozsudkem ze dne 26. 10. 2016, č. j. 1 As 210/2016-33, označený rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, když shledal, že městský soud rozhodl o žalobě předčasně.
8. Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku zejména uvedl, že žalobkyně v kasační stížnosti brojila proti stavebnímu povolení prostřednictvím námitek, které se odrážejí i v přezkumu územního rozhodnutí, a konstatoval, že pokud by soud v nyní posuzované věci přezkoumal i správnost postupu stavebního úřadu při doručování v rámci územního řízení, předběhl by tím a fakticky částečně vyprázdnil přezkum územního rozhodnutí, který probíhá v řízení u městského soudu sp. zn. 8 A 115/2014. Proto bylo nezbytné, aby městský soud důsledně rozhodoval podle § 56 soudního řádu správního, tedy v souladu s pořadím věcí nejprve přezkoumal územní rozhodnutí, které bylo napadeno dříve než stavební povolení, popř. spojil obě žaloby do jednoho řízení, nebo řízení o přezkumu stavebního povolení přerušil do doby, než rozhodne o územním rozhodnutí. Jelikož takto nepostupoval, zatížil své rozhodování vadou, která měla vliv na zákonnost jeho rozsudku.

III.

Posouzení žaloby

9. Městský soud v Praze tedy znovu o žalobě jednal poté, kdy bylo pravomocně rozhodnuto o žalobě proti územnímu rozhodnutí, a to rozsudkem ze dne 26. 9. 2017, č. j. 8 A 115/2014-44, jímž byla žaloba zamítnuta.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

10. Při jednání soudu dne 20. listopadu 2019 setrvali účastníci na svých skutkových i právních stanoviscích. Zástupce žalobkyně navrhl, aby soud zrušil napadené rozhodnutí a aby věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Pověřená zástupkyně žalovaného navrhla, aby soud žalobu zamítl.
11. Ve věci nyní rozhodované pak soud vážil takto:
12. Napadeným rozhodnutím bylo vydáno stavební povolení na nástavbu a přístavbu řadového domu č. p. xx v k. ú. xx. Stěžejní námitka žalobkyně spočívá v tom, že jí nebylo doručeno předcházející územní rozhodnutí ze dne 4. 2. 2013, jež z toho důvodu nikdy nenabývalo právní moci, a stavební povolení proto nemohlo být vůbec vydáno. Žalobkyni není zřejmé, proč stavební úřad při doručování postupoval dle úpravy účinné v době zahájení územního řízení a nikoli v době vydání územního rozhodnutí, která dává žalobkyni za pravdu.
13. Tuto žalobní námitku vypořádal Městský soud v Praze právě v rozsudku č. j. 8 A 115/2014-44, v němž konstatoval, že doručování územního rozhodnutí se řídí nikoliv správním řádem, ale speciální úpravou obsaženou v § 92 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), v tehdy platném znění.
14. Podle § 92 odst. 3 stavebního zákona ve znění před změnou provedenou zákonem č. 350/2012 Sb. je-li v území vydán územní nebo regulační plán, doručuje se územní rozhodnutí účastníkům řízení uvedeným v § 85 odst. 1 a dotčeným orgánům jednotlivě. Účastníkům řízení uvedeným v § 85 odst. 2 se doručuje územní rozhodnutí veřejnou vyhláškou.
15. Podle § 92 odst. 3 stavebního zákona ve znění účinném od 1. 1. 2013 platilo, že územní rozhodnutí se doručuje podle § 87 odst. 1 až 3. V případě doručování územního rozhodnutí veřejnou vyhláškou se v něm účastníci řízení podle § 85 odst. 2 písm. b) identifikují označením pozemků a staveb evidovaných v katastru nemovitostí dotčených vlivem záměru. Podle § 87 odst. 1 stavebního zákona v citovaném znění se oznámení o zahájení územního řízení a další úkony v řízení doručují účastníkům řízení a dotčeným orgánům jednotlivě, nejde-li o řízení s velkým počtem účastníků; v řízení s velkým počtem účastníků se oznámení o zahájení řízení a další úkony v řízení doručují postupem podle § 144 odst. 6 správního řádu.
16. Podle čl. II bodu 14 zákona č. 350/2012 Sb. se správní řízení, která nebyla pravomocně skončena přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, dokončí podle dosavadních právních předpisů, s výjimkou a) stavebních řízení neukončených v prvním stupni, která se týkají staveb, u nichž podle nové právní úpravy postačí ohlášení; na takové stavby se hledí jako na ohlášené podle tohoto zákona, za ohlášení se v tomto případě považuje žádost o vydání stavebního povolení a za den ohlášení den nabytí účinnosti tohoto zákona, b) řízení o správním deliktu spáchaném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, pokud nová právní úprava je pro obviněného příznivější.
17. Vycházeje z těchto norem, městský soud dospěl k závěru, že zákonodárce zakotvil povinnost doručování veřejnou vyhláškou účastníkům řízení dle § 85 odst. 2 stavebního zákona, přičemž tato jejich zátěž byla minimalizována možností elektronického nahlížení na úřední desku (§ 26 odst. 1 správního řádu), tedy způsobem umožňujícím dálkový přístup. Soud zdůraznil, že ustanovení § 92 odst. 3 stavebního zákona v tehdejšímu znění nebylo v konfliktu s žádným právem zaručeným ústavním pořádkem České republiky, a

poukázal na to, že též Ústavní soud se problematikou doručování veřejnou vyhláškou účastníkům územního řízení dle § 85 odst. 2 stavebního zákona zabýval a podrobil ji (byť nepřímo) testu ústavnosti (srov. usnesení ze dne 14. 1. 2013, sp. zn. I. ÚS 4540/12), přičemž protiústavnost zákonných ustanovení upravujících tuto problematiku neshledal.

18. Městský soud proto i ve věci nyní projednávané akceptoval závěr, formulovaný v rozsudku č. j. 8 A 115/2014-44 ohledně žalobní námitky, že územní rozhodnutí předcházející nyní přezkoumávanému stavebnímu povolení nemohlo nabýt právní moci, jelikož nebylo doručeno všem účastníkům řízení. Uzavřel tedy s tím, že stavební úřad při doručování územního rozhodnutí správně postupoval podle § 92 odst. 3 stavebního zákona ve znění účinném do 31. 12. 2012 a územní rozhodnutí doručoval žalobkyni prostřednictvím veřejné vyhlášky. Územní rozhodnutí nabylo právní moci dne 14. 3. 2013. Tuto žalobní námitku proto soud odmítl jako nedůvodnou.
19. Druhá žalobní námitka se týkala údajného pochybení správních orgánů spočívající v tom, že v rozporu se zákonem nepřizvaly jako účastníka územního ani stavebního řízení spolek Podbělohorská II, jenž byl založen za účelem ochrany urbanistických hodnot, životního prostředí a kvality bydlení v dané lokalitě.
20. Rovněž tuto námitku soud neshledal důvodnou. Žalobou proti rozhodnutí správního orgánu podle soudního řádu správního se lze totiž domáhat ochrany toliko vlastních – ať už hmotných či procesních – práv, jak je zřejmé z ust. § 65 odst. 1 a 2 soudního řádu správního (výjimkou je zvláštní žalobní legitimace k ochraně veřejného zájmu podle § 66 soudního řádu správního, kterou však žalobkyně nemá). Žalobkyně tedy byla oprávněna domáhat se žalobou pouze ochrany svých práv a zájmů, nikoliv však práv a zájmů třetích osob. Jestliže byl spolek Podbělohorská II v průběhu správního řízení jakkoli zkrácen na svých procesních právech, bylo pouze a právě na něm, zda se chce domáhat ochrany správní žalobou. Námitka žalobkyně, že správní orgán porušil práva jiného účastníka řízení, nemůže být proto úspěšná.
21. Třetí žalobní námitka spočívala v tvrzení, že povolovaná stavba svými rozměry změni vizuální pojetí celé zástavby rodinných domů, naruší architektonické hodnoty místa a jednotu celku, poškodí životní prostředí a sníží hodnotu všech domků v okolí, jakož i celé lokality.
22. Soud k této námitce uvádí, že předmětem soudního přezkumu je rozhodnutí o povolení stavby, nikoli o jejím umístění. Odlišnosti mezi územním a stavebním řízením popsal Nejvyšší správní soud např. v rozsudku č. j. 9 As 5/2011 - 171 ze dne 14. 4. 2011: *„Je třeba důsledně rozlišovat mezi podstatou a účelem územního a stavebního řízení. Stavební řízení nabývá povahy ‚technologické‘ – rozumí se tím, že v tomto řízení, které je neveřejné a jeho okruh účastníků je užší, již nejsou posuzovány skutečnosti týkající se vlivu stavby na okolí, důsledků budoucí existence a provozu stavby na okolí a podobně, nýbrž pozornost se soustředí na posuzování těch parametrů projektové dokumentace, které jsou rozhodující pro kvalitu a řádné provedení stavby.“* K námitkám účastníků řízení, které byly nebo mohly být uplatněny při územním řízení, při pořizování regulačního plánu nebo při vydání územního opatření o stavební uzávěře anebo územního opatření o asanaci území, se nepřihlíží (§ 114 odst. 2 stavebního zákona). Ostatně i čl. 4 OTTP, jenž byl dle názoru žalobkyně porušen, je nadepsán jako „Umísťování staveb“. Této skutečnosti si je zjevně vědoma i žalobkyně, jež však argumentuje tím, že tyto námitky uplatnit nemohla, neboť jí územní rozhodnutí nebylo doručeno; tento názor však soud již shora shledal lichým.

Výhrady vůči způsobu vypořádání těchto námitek ve stavebním řízení proto nejsou důvodné.

23. Ve čtvrté žalobní námitce žalobkyně namítala, že nezbytnou podmínkou vydání stavebního povolení byla změna v účelu užívání původní stavby.
24. Ani tuto námitku neshledal soud důvodnou. Žalobkyně má sice pravdu v tom, že provedením nástavby třetího nadzemního patra a přístavby dojde ke změně rodinného domu [čl. 3 odst. 1 písm. m) OTTP] na dům bytový [písm. c) téhož ustanovení], neboť rodinný dům může mít nejvýše dvě nadzemní podlaží, avšak tato skutečnost nevyžaduje změnu v účelu užívání stavby. Rodinný i bytový dům jsou totiž stavby určené pro bydlení, jak je uvedeno i ve shora citovaných ustanoveních OTTP, na která se žalobkyně sama odvolává, a k žádné změně v užívání tedy fakticky nedojde. To nepochybně vyplývá i z výroku prvostupňového rozhodnutí, v němž je uvedeno, že „[j]ednopodlažní nástavbou stávajícího dvoupodlažního řadového rodinného domku vznikne dům bytový o 3 bytových jednotkách, z toho 2 stávající jednotky jsou umístěny v 1. a 2.NP a jedna nová vznikne v nástavbě 3.NP. Nástavba 3.NP bude obsahovat: bytovou jednotku 5 + kk. Přístavba bude obsahovat: přístupové schodiště do 3.NP.“ V důsledku nástavby a přístavby tak dojde ke změně charakteru stavby, avšak nikoli jejího účelu, neboť se bude i nadále jednat o stavbu určenou k bydlení. Citovaná pasáž zároveň vyvrací tvrzení žalobkyně, že se správní orgány změnu z rodinného na bytový dům snaží zatajit; právě naopak tak prováděnou stavbu výslovně nazývají.
25. Městský soud v Praze tedy dospěl k závětu, že žádná z námitek v nyní projednávané žalobě nebyla důvodná.
26. Pro úplnost soud poukazuje na to, že Nejvyšší správní soud svým rozsudkem č. j. 1 As 210/2016-33 sice zrušil předcházející rozsudek Městského soudu v Praze, avšak i přesto se vypořádal s námitkami, které žalobkyně v žalobě uplatnila, a závěry městského soudu v tomto směru potvrdil.
27. Pokud jde o druhou námitku, Nejvyšší správní soud konstatoval, že námitka, že do stavebního řízení nebyl přizván spolek Podbělohorská II., není důvodná, protože cílem soudního přezkumu správních rozhodnutí je efektivní ochrana konkrétních práv osob a jejím prostřednictvím pak i kontrola zákonnosti těchto rozhodnutí. Žalobní legitimace v řízení o přezkumu správního rozhodnutí podle § 65 soudního řádu správního se obecně vždy odvíjí od konkrétního poškození subjektivního veřejného práva žalobce. Ve správním soudnictví se lze tedy domáhat pouze ochrany vlastních subjektivních práv, a to přímo, nikoli prostřednictvím třetí osoby. Nelze se domáhat ani ochrany subjektivních práv někoho jiného.
28. Ke třetí námitce, která se týká rozporu stavebního záměru s vyhláškou OTTP, zejména pak s jejími ustanoveními v čl. 4 odst. 1, odst. 7 a odst. 8, Nejvyšší správní soud uvedl, že „otázky vlivu stavby na zástavbu či její okolí jsou předmětem posouzení v rámci územního řízení. Městský soud zcela výstižně poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2011, č. j. 9 As 5/2011 - 171, který se zabýval rozlišením předmětů územního a stavebního řízení. V nyní posuzované věci soud neshledal důvod se od závěrů uvedeného rozsudku odchýlit či předložit věc rozšířenému senátu.“
29. Konečně, pokud jde o tvrzenou změnu účelu užívání stavby, Nejvyšší správní soud konstatoval, že „V posuzovaném případě se z rodinného domu stal formálně bytový dům,

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

avšak stále se jedná o stavbu svým účelem užívanou k bydlení. Nemění se tedy účel užívání stavby, jak se stěžovatelka domnívá. K problematice změny v užívání stavby lze odkázat na usnesení ze dne 10. 5. 2016, čj. 8 As 79/2014 - 108, ve kterém rozšířený senát zdůraznil, že realizace nástavby, přístavby či změna půdorysu stavby představuje změnu stavby, nikoli změnu v účelu užívání stavby. V rozsudku ze dne 18. 2. 2015, čj. 1 As 218/2014 - 27, Nejvyšší správní soud např. posuzoval změnu režimu u ateliéru (tj. nebytového prostoru) na byt, přičemž zde neměl pochyb o tom, že se jedná o změnu v účelu užívání stavby ve smyslu § 126 odst. 1 stavebního zákona.“ a uzavřel s tím, že v nyní posuzované věci nedochází ke změně v účelu užívání stavby, a proto je stěžovatelčina námitka nedůvodná.

IV.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

30. Městský soud v Praze tedy dospěl k závěru, že žaloba nebyla podána důvodně a soud ji proto podle ust. § 78 odst. 7 soudního řádu správního zamítl.
31. Výrok náhradě nákladů řízení je odůvodněn podle ust. § 60 odst. 1 soudního řádu správního, když žalobkyně úspěch ve věci neměla a žalovanému žádné náklady řízení nad rámec jeho úřední činnosti nevznikly.
32. Výrok o náhradě nákladů řízení osob zúčastněných na řízení je odůvodněn podle ust. § 60 odst. 5 soudního řádu správního, neboť soud žádné z nich neuložil plnění jakékoliv povinnosti.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 20. listopadu 2019

JUDr. Slavomír Novák v.r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.